

新北市政府採購申訴審議判斷書

104購申34012號

申訴廠商：○○科技股份有限公司

招標機關：新北市政府○○局○○○○大隊

上開申訴廠商因不服招標機關就「104年度採集尿液檢體委外檢驗」採購事件，以104年1月23日○○○○○字第1043373683號函所為之異議處理結果，向本府採購申訴審議委員會(下稱本府申訴會)申訴，案經本府申訴會104年6月2日第42次委員會議審議判斷如下：

主 文

原異議處理結果撤銷；其餘部分不受理。

事 實

緣申訴廠商參與招標機關辦理之「104年度採集尿液檢體委外檢驗」採購案，招標機關於103年12月9日決標予申訴廠商後，依該採購案規格表第6點：「本案相關資格之審查，如不能於投標時以書面審查之項目，於決標3日內由廠商配合本大隊實地查驗，不符者契約不成立。」之規定，於同年12月10日實地至申訴廠商指定處所(新北市板橋區文化路2段285號26樓)辦理查驗後，認申訴廠商前述處所並非本件契約所稱履約處所，僅為存放檢體之處所，經審認其違反上開規格表第3點第7款：「尿液檢體係刑事案件司法偵審之重要證物，廠商之履約處所應符合行政院衛生福利部之認證及規範，存放檢體處所亦同，且履約處所之設置地點應於臺北市或新北市地區內。」之規定；且申訴廠商於

同年 12 月 24 日始向衛生福利部申請核備「濫用藥物尿液檢驗」驗餘尿液檢體暫時儲存處所之分支機構辦事處，亦與前開規格表第 3 點第 7 款，存放檢體處應符合行政院衛生福利部認證及規範之規定不符。據此，招標機關依政府採購法(下稱本法)第 101 條第 1 項第 12 款：「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。」之規定，通知申訴廠商擬將其刊登政府採購公報，並依本件契約書第 11 條第 4 款第 4 目規定，不予發還申訴廠商履約保證金新臺幣(下同)50 萬元整，申訴廠商不服，向招標機關提出異議，然招標機關仍維持原處分，申訴廠商遂向本府申訴會提出申訴，並據招標機關陳述意見到會。

申訴廠商申訴意旨

請求

- 一、招標機關招標規格條款及審查程序嚴重缺失，無法履約責任不歸責於廠商，不應刊登政府採購公報。
- 二、招標機關應依已簽定之契約與申訴廠商履行合約。
- 三、無法履約責任不歸責於廠商，招標機關如無法履行合約，則應歸還申訴廠商已繳納之履約保證金 50 萬元整。
- 四、招標機關應停止「採購案號：10406」之招標，應與申訴廠商解決「採購案號：10401」爭議後，方可重新招標。
- 五、申訴費用由招標機關支付。

事實

- 一、「採購案號：10401」與「採購案號：10406」招標規格前後有差異：
 1. 103 年 11 月 13 日：招標機關公告「104 年度採集尿液檢體委外檢驗」採購案，「採購案號：10401」。

2. 104 年 01 月 19 日：招標機關重新公告「104 年度採集尿液檢體委外檢驗」採購案，「採購案號：10406」。
- 二、103 年 12 月 9 日：審標、決標、開標—由申訴廠商最低價得標
1. 申訴廠商依「104 年度採集尿液檢體委外檢驗」採購案招標公告，備齊文件參與投標，申訴廠商經招標機關進行資格審查，並通過資格審核，招標機關當場宣佈由申訴廠商得標。
 2. 得標金額：1,484 萬 3,200 元。
 3. 依據招標公告：104 年度採集尿液檢體委外檢驗投標須知：
 - 貳、一般條款—十五、訂約：
 - (二)、本採購案一經決標，契約即生效力，決標日即為契約生效日。
 - (四)、得標廠商應於決標日之次日起，或接獲招標機關通知保留標決標日之次日起 15 日內（末日為例假日者順延 1 日），攜帶登記印鑑相符之印章，至本機關辦理簽訂契約手續。
- 三、103 年 12 月 10 日：「實地查驗」—查驗標準未公告、查驗結果未告知
1. 招標公告：104 年度採集尿液檢體委外檢驗數量、規格表：六、「本案相關資格之審查，如不能於投標時以書面審查之項目，於決標 3 日內由廠商配合本大隊實地查驗，不符者契約不成立。」
 2. 103 年 12 月 10 日招標機關至申訴廠商分支處所(新北市板橋區文化路二段 285 號 26 樓)以未公告之查驗標準進行實地查驗，查驗當場招標機關未有資格不符之認

定，事後亦未告知申訴廠商審查結果。

四、103 年 12 月 23 日：依招標機關通知簽訂契約

1. 申訴廠商依招標機關承辦人行政組白○桓先生(本案連絡、承辦人)電話通知，要求申訴廠商前往與招標機關簽訂契約。
2. 申訴廠商於法定期限內(決標日之次日起 15 日內)完成簽約，並依招標機關行政組白○桓先生要求出具「押標金轉履約保證金同意書」，此同意書非招標文件規範(已繳交給招標機關)。

五、103 年 12 月 31 日：招標機關片面解約

招標機關函文「○○○○○字第 1033435756 號」通知與申訴廠商解除「104 年度採集尿液檢體委外檢驗」採購案契約：

1. 不發還申訴廠商已繳納之履約保證金 50 萬元整。
2. 解除契約原因為「可歸責於廠商之事由」，將刊登政府採購公報。

六、104 年 1 月 13 日：申訴廠商提出異議

1. 申訴廠商函文(詮昕字第 104002 號)向招標機關提出異議。
2. 異議事項：本案因不可歸責於申訴廠商之事由，招標機關應發還申訴廠商已繳納之履約保證金 50 萬元整，且不應刊登政府採購公報。

七、104 年 1 月 27 日：招標機關駁回異議(○○○○○字第 1043373683 號)。

理由

缺失		簡述
一、「採購案號：10401」	規格條文不清，第二次公	致使申訴廠商認定可參與投標，招標機關不以招標規格條款為基準，卻以

招標條款之嚴重缺失	告條文即修正	個人主觀解釋認定，見諸於「採購案號：10406」修正之招標文案，招標規格前後有差異，印證申訴廠商主張合法合理。
二、招標機關於資格、規格審標、開標、決標之嚴重缺失	規格取代應書面資格審查項目	實驗室設立地點，為資格審查時可書面審查之項目，招標機關不應卸責，以未明列於招標規範之規格條款，於決標後審查實驗室設立地點。
三、招標機關於查驗與簽約、解約作業之嚴重缺失	1. 查驗標準未公告，結果未通知	招標機關以未公告之語意不詳查驗標準進行實地查驗，僅由基層人員查驗，主觀認定為實驗室設立地點為履約地點查驗重點，越俎代庖衛生福利部以及開標決議；招標機關認定規格資格不符並未函知申訴廠商，且於實地查驗後又通知簽約，簽約後，直接來函解約。
	2. 非專業查驗人員否決開標決議	
	3. 簽約、解約程序草率	
四、招標機關法規見解缺失	簽約當履約，資格查驗當驗收	簽約不等同履約開始
綜述：無法履約責任不應歸責於申訴廠商		
<p>「採購案號：10401」公告條文錯誤，應資格審查項目卻以規格查驗取代，規格查驗標準未公告、查驗結果亦未告知申訴廠商；決標後由二名非專業基層人員進行實地查驗，主觀認定實驗室設立地點概括為履約處所，推翻上級長官、政風主持之開標決議結果，於簽約後片面取消得標資格，並將無法履約責任歸責於申訴廠商。</p> <p>招標機關之作為、程序不合理、不合法，濫用公權力，並有陷申訴廠商於不利造成民怨之情事，視申訴廠商權益與員工生計如螻蟻，本案無法履約責任為非可歸責於申訴廠商之事由，招標機關應履行合約，不應將申訴廠商刊登政府採購公報，並應發還申訴廠商已繳納之履約保證金 50 萬元。理由詳述如下：</p>		

一、「採購案號：10401」招標條款之嚴重缺失：第 2 次公告條文即修正

1. 招標機關於「採購案號：10401」內容缺失與錯誤，讓申訴廠商無法以公告文條文，做出是否可參與投標之正確判斷。
2. 證諸同案採購，第 2 次公告「採購案號：10406」即新增並修正不同之規格審查條款：「投標廠商之規格文件，除非另有規定外，如不符合本採購案所定規定、功能、效益者，其所投之規格文件無效」。
3. 招標機關重新公告「採購案號：10406」招標規格與「採購案號：10401」不同，表示「採購案號：10401」規格條款有嚴重缺失，故於本案發生資格、規格審標、開標、決標、簽約爭議後，招標機關才修正「採購案號：10406」招標規格重新招標。

►公告內容差異對照表：兩案招標規格差異

104 年度採集尿液檢體委外檢驗 兩次公告內容差異對照表		
103/11/13 公告(採購案號：10401)	104/01/19 公告(採購案號：10406)	備註
104 年度採集尿液檢體委外檢驗投標須知		
<p>九、本機關辦理本採購案不開規格標</p> <p>(一)、投標廠商應繳符合本採購案「價格文件審查表」內容之價格文件。</p> <p>(二)、投標廠商之估價條件，請依本機關指定之採購案交付方式：</p> <p>1. 依契約規定交付。</p>	<p>九、本機關辦理本採購案將開規格標。投標廠商應繳交符合本採購案「規格文件審查表」及「104 年度採集尿液檢體委外檢驗數量、規格表」規定之規格文件。</p> <p>十、價格文件：</p> <p>(一)、投標廠商應繳符合本採購案「價格文件審查表」內容之價格文件。</p> <p>(二)、投標廠商之估價條件，請依本機關指定之採購案交付方式：</p> <p>1. 依契約規定交付。</p>	
<p>十五、開標程序及審查：</p> <p>(二)、實質審查：實質審查項目為「基本及資格文件審查」及「價格文件審查」。上開項次審查合併 1 次辦理，且「價格文件</p>	<p>十六、開標程序及審查：</p> <p>(二)、實質審查：實質審查項目為「基本及資格文件審查」、「規格標審查」及「價格文件審查」。上開項次審查合併 1 次辦理，且「價格文件審查」為</p>	

<p>審查」為優先審查項目。 招標機關得僅對「最低標價」及招標機關認為必要者之廠商，進行「基本及資格文件審查」及；其餘標價廠商之其他實質內容，招標機關於開標當場，得暫不予審查：</p> <p>2. 價格文件審查。投標廠商所投之價格文件，如經招標機關依本採購案「價格文件審查表」審查不合格，其所報之價格標無效。</p>	<p>優先審查項目。招標機關得僅對「最低標價」及招標機關認為必要者之廠商，進行「基本及資格文件審查」及「規格標審查」；其餘標價廠商之其他實質內容，招標機關於開標當場，得暫不予審查：</p> <p>2. 規格標審查。投標廠商之規格文件，除非另有規定外，如不符合本採購案所定規定、功能、效益者，其所投之規格文件無效。</p> <p>3. 價格文件審查。投標廠商所投之價格文件，如經招標機關依本採購案「價格文件審查表」審查不合格，其所報之價格標無效。</p>	
<p>二、投標文件之內容及要求：</p> <p>(一)、投標文件包括基本文件、資格文件及價格文件。</p> <p>(二)、投標文件有效期至少自投標時起至開標後 100 日止。</p>	<p>二、投標文件之內容及要求：</p> <p>(一)、投標文件包括基本文件、資格文件、規格文件及價格文件。</p> <p>(二)、投標文件有效期至少自投標時起至開標後___日止（未填時為 50 日）</p>	
<p>無</p>	<p>104 年度採集尿液檢體委外檢驗第 1 次招標規格文件審查表(P. 23)</p>	<p>新增此表</p>
<p>104 年度採集尿液檢體委外檢驗數量、規格表</p>		
<p>一、廠商資格：承作本案之廠商需通過行政院衛生福利部認可之濫用藥物尿液檢驗機構資格，並檢附經該部認可之證明文件。</p>	<p>一、廠商資格：承作本案之廠商需通過行政院衛生福利部認可之濫用藥物尿液檢驗機構資格，並檢附經該部認可並符合履約規範之證明文件。</p>	

4. 故申訴廠商依法主張，「採購案號：10401」案招標規範之審標、開標、決標條文有嚴重缺失，故本案無法履約應歸責於招標機關，不可歸責於申訴廠商。
- 二、招標機關於資格、規格審標、開標、決標之嚴重缺失：
規格取代應書面資格審查項目招標機關以無實證之理論認定距離因素會衍生運送安全，以規格條款是否意含實驗室應設於「臺北市或新北市地區內」資格，是為雙方爭議重點。
1. 招標機關之資格、規格審查：申訴廠商依招標文件規定備妥相關文件參與投標，文件中含申訴廠商設立及證明文件以及通過衛福部認可之證書，於開標審查廠商資格程序時，申訴廠商已詳實無誤提供申訴廠商設置地點

(履約處所)資料。

2. 實驗室設立地點為資格可書面審查之項目，招標機關擬標人員為閃避廠商設置地點限制於臺北市或新北市地區內之蜚短流長，卻另立事後以規格查驗，讓基層人員得能以未公告事項，逕行否決開標決議蹊徑。
 3. 實驗室設立地點，於審標階段，招標機關即可判定申訴廠商履約處所資格不符，剔除申訴廠商之投標資格，不應讓申訴廠商參與投標。若開標審查程序認定申訴廠商實驗室設立臺中市為資格不符，即不應開標及決標予申訴廠商。
 4. 然於 103 年 12 月 9 日開標時，申訴廠商經招標機關之「形式審查」及「實質審查」後，並無資格不符之情事，且當場宣佈由申訴廠商得標。
 5. 廠商設置地點(履約處所)之資格審查，並非書面資料無法審查之項目，招標機關不應卸責，以未明列於招標規範之規格條款，於決標以強硬之人為主觀解釋查驗規格，聲稱履約處所即為實驗室設立地點，事後排除得標廠商。
- 三、招標機關於查驗與簽約、解約作業之嚴重缺失：實地查驗無公告標準、亦無告知查驗結果，又凌駕開標決議
1. 申訴廠商之認證主管機關為衛生福利部，臺中實驗室與臺北分支機構皆依主管機關核准程序辦理在案。
 2. 本案招標機關於決標後派員二名非專業人員，以未公告查驗標準之語意不詳規格，僅由基層人員查驗主觀認定資格不符，越俎代庖衛生福利部以及開標決議，無法令申訴廠商信服。
 3. 招標機關於 103 年 12 月 10 日至申訴廠商之分支機構辦

事處實地查驗，如人為主觀內定申訴廠商資格不符，依本案規格文件條文：「實地查驗，不符者契約不成立」，則表示本案契約已不成立，招標機關應以契約不成立通知申訴廠商，發還押標金(已轉為履約保證金)，重新招標，卻一再要求申訴廠商簽約。

4. 招標機關於實地查驗後，如已人為主觀內定，申訴廠商檢驗地點不在北部即為資格不符，103年12月10日至12月23日，共13天期間，申訴廠商皆未接獲招標機關實地查驗結果不符之通知，卻反要求申訴廠商簽約，並要求出具「押標金轉履約保證金同意書」，將押標金轉履約保證金。
5. 於103年12月23日申訴廠商與招標機關簽約後，招標機關又於103年12月31日函文通知，申訴廠商資格不符，解除契約。
6. 簽約後，卻僅以函告申訴廠商資格不符，片面解除契約，又將無法履約歸責於申訴廠商，不發還履約保證金50萬元及刊登政府採購公報。

四、招標機關法規見解缺失：簽約不等同履約開始

1. 引用公告條文與法規：招標機關引用「104年度採集尿液檢體委外檢驗契約」及「政府採購法」與申訴廠商解除契約、不發還申訴廠商已繳納之履約保證金及以「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者」為由，將申訴廠商刊登政府採購公報。

(1) 招標機關以「104年度採集尿液檢體委外檢驗契約」第16條契約終止解除及暫停執行—(一)廠商履約有下列情形之一者，機關得以書面通知廠商終止契約或解除契約之部分或全部，且不補償廠商因此所

生之損失：10. 審查、查驗或驗收不合格，且未於通知期限內依規定辦理者。

- (2) 招標機關以「104 年度採集尿液檢體委外檢驗契約」第 11 條保證金—(四)廠商所繳納之履約保證金及其孳息得部分或全部不予發還之情形：4. 因可歸責於廠商之事由，致部分終止或解除契約者，依該部分所占契約金額比率計算之保證金；全部終止或解除契約者，全部保證金。
- (3) 本法第 101 條：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：…十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。」

2. 引用失當說明：

- (1) 招標機關「實地查驗」標準未公告，查驗後認為申訴廠商資格不符，亦未通知申訴廠商期限內改進之規定辦理。
- (2) 履行合約後之「驗收或查驗」，與資格審查之「實地查驗」，兩者為不同階段不同事項：招標機關於 103 年 12 月 10 日決標 3 日內資格審查之「實地查驗」屬廠商資格查驗，與「104 年度採集尿液檢體委外檢驗契約」—「10. 審查、查驗或驗收不合格，且未於通知期限內依規定辦理者。」不應相提並論。契約之條文為開始履行合約後之「驗收或查驗」，與決標 3 日內資格審查之「實地查驗」；兩者是不同階段不同事項，招標機關不應擴大解釋將資格審查之「實地查驗」與履約後「驗收或查驗」混為一談，企圖模糊本案之真相。

(3)且招標機關亦未依本條款通知申訴廠商：「查驗不合格應於期限內進行改善」，招標機關未通知申訴廠商，責任在招標機關，不得歸責於申訴廠商。

3. 簽約不應擴充解釋為履約，本案有簽約但無履約之事實：依據「104 年度採集尿液檢體委外檢驗契約」：第 7 條履約期限—(一)履約期限：「廠商應於 104 年 1 月 1 日起至 104 年 12 月 31 日止之期間內履行採購標的之供應。本案自 104 年 1 月 1 日為履約期限之始，招標機關於 103 年 12 月 31 日函文通知解除契約，招標機關自簽約後，並未開始與申訴廠商有履行契約行為(履約前即通知解除契約，至今亦未有檢體送驗情事)，自不能認定申訴廠商有違反契約書之履約情形，亦無招標機關所稱違反契約書：「第 16 條契約終止解除及暫停執行—(一)廠商履約有下列情形之一者，機關得以書面通知廠商終止契約或解除契約之部分或全部，且不補償廠商因此所生之損失：10. 審查、查驗或驗收不合格，且未於通知期限內依規定辦理者。」之情事發生。

五、綜述：無法履約責任不應歸責於申訴廠商

1. 招標機關以「因可歸責於廠商之事由」解除契約，並將申訴廠商刊登政府採購公報；本案之審標、開標、決標、簽約權責均為招標機關，申訴廠商依政府採購法、招標規範參與投標，並配合招標機關之作業程序進行契約之簽定，申訴廠商於決標後在不知實地查驗不符合的情況下與招標機關簽約，此為本案公告條文之審標、開標、決標及契約簽訂程序之缺失，申訴廠商並無違反「政府採購法第 101 條第 1 款至第 14 款」之任一事項。解除契約乃因不可歸責於廠商之事由，招標機關不應將申訴

廠商刊登政府採購公報。

2. 招標機關應依「104 年度採集尿液檢體委外檢驗契約」：第 11 條—第 3 款：「因不可歸責於廠商之事由，致終止或解除契約或暫停履約者，履約保證金得提前發還。」故招標機關，應發還申訴廠商已繳納之履約保證金 50 萬元。
3. 所謂「可歸責」指完全可歸責，或廠商不作為、不履行或無能力而定，而非資格認定解除契約或終止契約，即判定為廠商之責。申訴廠商參加投標與契約簽訂皆依規定與公告條文辦理，無不法、造假或隱瞞之情事；申訴廠商亦有履行本案之能力，101 年度招標機關採集尿液檢體委外檢驗，即由申訴廠商承做，故解除契約之原因不應歸責於申訴廠商。
4. 招標機關於以書面可審查之履約處所設置地點，決標予申訴廠商，又以未公告之查驗標準進行決標後之實地查驗；查驗後既未通知查驗結果，也不依公告「實地查驗，不符者契約不成立」辦理，又通知申訴廠商簽約，簽約後逕自於 103 年 12 月 31 日函文通知解除「104 年度採集尿液檢體委外檢驗」採購案契約，函文不發還已繳納之履約保證金 50 萬元及刊登政府採購公報，顯不合理。
5. 本案招標公告條文未盡周延，審標、開標、決標程序缺失，招標機關一再催促申訴廠商簽約及出具押標金轉履約保證金同意書之不合理性，簽約後始告知資格不符解除合約，沒收履約保證金，招標機關因自身作業程序之缺失，未妥善與申訴廠商協調解決，反而濫用公權力，並有陷申訴廠商於不利造成民怨之情事，視申訴廠商權益與員工生計如螻蟻，本案無法履約責任為非可歸責於

申訴廠商之事由，故招標機關不應將申訴廠商刊登政府採購公報，且應依已簽定之契約與申訴廠商履行合約；如無法履行合約，則應發還申訴廠商已繳納之履約保證金 50 萬元；並應與申訴廠商解決「採購案號：10401」爭議後，方可進行「採購案號：10406」之招標作業。

□104 年 4 月 22 日申訴廠商補充理由書意旨

一、申訴廠商具法定參與投標權利

本採購案之招標方式為「公開招標」，縱然機關與申訴廠商，對投標資格、規格符合與否，雙方認定不同，依據下列政府採購法相關法規，參與投標是廠商法定權利，招標機關不能主觀以廠商資格、規格或有不符，或判斷廠商應該知悉何以再來參與投標，視廠商參與投標引致結果為可歸責於廠商。

依據本法

➤ 第18條：「本法所稱公開招標，指以公告方式邀請不特定廠商投標。」

➤ 第38條：「政黨及與其具關係企業關係之廠商，不得參與投標。」

➤ 第103條：「依前條第三項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商。」

二、招標機關開標審查程序嚴重瑕疵

1. 廠商資格、規格，為整體公告文件之全部，皆應為開標時招標機關以「得標廠商資格、規格暨證件查驗表」應審查項目，實質審查不確實，應究責與機關。
2. 申訴廠商備妥招標規定文件參與投標，並於得標後，送正本文件至機關接受審查，已詳實無匿提供廠商設立地點及通過衛福部認可之證書文件資料。

3. 如依招標機關認定實驗室設立地點為重點，非為書面不能審查，於審標階段，即應判定申訴廠商履約處所資格不符，剔除申訴廠商之投標資格，不應讓申訴廠商參與投標，且不應開標及決標予申訴廠商。

依據

(一)、本法

- 第37條：機關訂定前條投標廠商之資格，不得當限制競爭，並以確認廠商具備履行契約所必須之能力者為限。投標廠商未符合前條所定資格者，其投標不予受理。
- 第50條：「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：一、未依招標文件之規定投標。二、投標文件內容不符合招標文件之規定。……決標或簽約後發現得標廠商於決標前有前項情形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失。但撤銷決標、終止契約或解除契約反不符公共利益，並經上級機關核准者，不在此限。第一項不予開標或不予決標，致採購程序無法繼續進行者，機關得宣布廢標。」

(二)、104年度採集尿液檢體委外檢驗投標須知

採購案名	104年度採集尿液檢體委外檢驗		
決標(保留)日期	年 月 日	廠商送驗日期	年 月 日
查驗日期	年 月 日	送驗日期簽認	
頁次	查驗項目	檢附情形	查驗結果
1	廠商設立及證明文件		<input type="checkbox"/> 投標時之影印本與本正本相符 <input type="checkbox"/> 投標時之影印本與本正本不符

- 訂約：得標廠商應於接獲招標機關之得標通知之次日起之本機關3上班日內，檢附相關物件，

送達本機關查驗（查驗方式請見「得標廠商資格、規格暨證件查驗表」）

三、查驗作業程序瑕疵：

1. 未公告查驗標準表

2. 實地查驗紀錄，結果未通知廠商

(1)12月10日查驗當天紀錄表，要求申訴廠商人員簽名，只紀錄當場看到的狀況，並未寫「不符合」（未給副本），招標機關只說回去再討論，招標機關陳述意見書附件3-查驗紀錄，九、查驗結果：「不符合」為招標機關事後填入，事後再填入查驗結果為招標機關之內部作業流程。

(2)招標機關亦未有正式函知結果，不能以內部文件紀錄，取代掩飾未函知查驗結果之缺失。

3. 未依公告條文辦理

(1)招標機關理應依「不符者契約不成立」撤銷決標、廢標。

依據

(一)、本法

➤ 第 70 條：機關辦理工程採購，應明訂廠商執行品質管理、環境保護、施工安全衛生之責任，並對重點項目訂定檢查程序及檢驗標準。機關於廠商履約過程，得辦理分段查驗，其結果並得供驗收之用。

➤ 第 72 條：機關辦理驗收時應製作紀錄，由參加人員會同簽認。驗收結果與契約、圖說、貨樣規定不符者，應通知廠商限期改善、拆除、重作、退貨或換貨。

(二)、104 年度採集尿液檢體委外檢驗數量、規格表：

- 六. 本案相關資格之審查，如不能於投標時以書面審查之項目，於決標 3 日內由廠商配合本大隊實地查驗，不符者契約不成立。

四、招標機關行政作業違法

招標機關內部如已判定不符，應依法通知廠商據以撤銷決標、廢標，然而招標機關卻一再要申訴廠商簽約，再於簽約事後將無法履約責任歸責於廠商而解約，且不發還押標金(已轉為履約保證金)、公告為不優良廠商，招標機關未函知查驗或驗收不合格，或限期改善，「應」為不作為，其作業嚴重違法。

依據

(一)、本法

- 第 72 條：機關辦理驗收時應製作紀錄，由參加人員會同簽認。驗收結果與契約、圖說、貨樣規定不符者，應通知廠商限期改善、拆除、重作、退貨或換貨。
- 第 101 條機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商-八、查驗或驗收不合格，情節重大者。

(二)、104 年度採集尿液檢體委外檢驗契約

- 第 12 條 驗收：(六)廠商履約結果經機關初驗或驗收有瑕疵者，機關得要求廠商於受通知之次日起 7 日內改善、拆除、重作、退貨或換貨(以下簡稱改正)。(七)廠商不於前款期限內改正、拒絕改正或其瑕疵不能改正，或改正次數逾 2 次仍未能改正者，機關得採行下列措施之一：
- 第 16 條 契約終止解除及暫停執行：(一)廠商履約有下列情形之一者，機關得以書面通知廠商終止契約或解除契約之部分或全部，且不補償廠商因此所生

之損失-10. 審查、查驗或驗收不合格，且未於通知期限內依規定辦理者。」

五、總述：招標機關不應將審標、開標、決標、簽約、解約之缺失、違法，推責為：「可歸責於廠商之事由」。

招標機關陳述意旨

事實

招標機關原異議處理並無不當，申訴廠商所提說明及請求，顯無理由。

理由

一、本採購案為最低價決標之標案，於 103 年 12 月 9 日依投標須知規定，辦理開標作業，並以 1,484 萬 3,220 元決標予申訴廠商；另於 103 年 12 月 22 日與該廠商簽訂契約在案。

二、履約處所認定部分：

(一)依據招標機關「104 年度採集尿液檢體委外檢驗」採購案規格表第 6 點規定「本案相關資格之審查，如不能於投標時以書面審查之項目，於決標 3 日內由廠商配合本大隊實地查驗，不符者契約不成立。」查本案於 103 年 12 月 9 日決標，經招標機關於 103 年 12 月 10 日實地至申訴廠商指定處所(新北市板橋區文化路 2 段 285 號 26 樓)查驗後，認該指定處所非契約所稱履約處所，僅為存放檢體之處所，違反上開規格表第 3 點第 7 款「尿液檢體係刑事案件司法偵審之重要證物，廠商之履約處所應符合行政院衛生福利部之認證及規範，存放檢體處所亦同，且履約處所之設置地點應於臺北市或新北市地區內。」之規定。

(二)再者，本案規格表第 3 點第 7 款之規定已說明存放檢

體處應符合行政院衛生福利部之認證及規範，申訴廠商於 103 年 12 月 24 日始向衛生福利部申請核備「濫用藥物尿液檢驗」驗餘尿液檢體暫時儲存處所之分支機構辦事處，亦與前開規定不符。

- (三) 本案相同之爭議，申訴廠商前於 102 年度採購案已提起行政爭訟，並經臺北高等行政法院於 102 年 10 月 31 日 102 年度訴字第 934 號判決，招標機關就履約處所之規定合於法令規定，無不當限制競爭，且該判決亦認定履約處所即應包含檢驗及儲存處所無誤；同案申訴廠商提起上訴，最高行政法院於 103 年 2 月 27 日 103 年度判字第 103 號判決，原判決廢棄發回原審。其判決意旨係申訴廠商提起撤銷之訴，原處分有無回復原狀之可能應重新調查，且該案應屬確認之訴，並未撤銷原判決認定之事實及理由，且未涉及推翻實體之認定。

三、查驗通知部分：

- (一) 本案規格表第 6 點規定「本案相關資格之審查，如不能於投標時以書面審查之項目，於決標 3 日內由廠商配合本大隊實地查驗，不符者契約不成立。」且招標文件其他條款，並無實地查驗得改善之相關規定。是以，廠商履約處所之審查乃無法以書面完成，需至現場進行實質審查，招標機關於 103 年 12 月 10 日實地查驗後認申訴廠商與履約規範不符，且查驗內容均依契約招標文件規定條款辦理，查驗項目未逾越相關規定，查驗人員係招標機關派遣之執行人員，並於 103 年 12 月 12 日經機關核准後，即以書面通知申訴廠商解約事宜。

- (二) 本案投標須知貳、一般條款、十五規定，經決標契約即生效力，得標廠商應於決標日之次日起 15 日內辦理簽約程序，為申訴廠商所知悉之事實及應配合之程序。本案自決標日起已生契約之權利義務規範，簽約乃完成履約規範之必要程序，非獨立之法律行為，得標廠商未依限簽約，即屬違約事由。且機關囿於文書簽辦流程，當無法於決標當下立即辦理簽約程序。機關於決標日後發現申訴廠商未符履約規範，經內部核定後，即以書面通知解約。本案解約通知係在簽約之後，係屬當然，並有依規定書面通知，程序未有不妥。
- (三) 解約書面通知送達前，期間申訴廠商曾於 103 年 12 月 12 日 14 時許來電確認查驗結果，招標機關需求單位並已告知查驗未符規格條款，將依規格表第 6 點規定辦理解約程序告知該公司，並無所謂查驗後未通知廠商之情事。

四、履約處所釋疑部分：

- (一) 本案於 103 年 12 月 9 日決標前，世○實業有限公司已於 103 年 11 月 18 日以世○字第 1030002 號函(如附件 8)，就本案招標文件所定之履約處所應設置於新北市、臺北市地區，及禁止設立於民宅等規定提出釋疑，本大隊業已明確答覆本案履約處所規範之需求及相關法律見解在案。
- (二) 經查申訴廠商與世○實業有限公司同屬高○生物科技管理顧問股份有限公司之關係企業，兩公司之代表人均係劉○玫，承辦人亦為蕭榮輝。申訴廠商負責人劉○玫既然於決標前，以世○實業有限公司為名義就履約處所規定提出釋疑，機關並有依規定答覆，且開

標程序中亦有廠商對申訴廠商之履約處所設置地點提出疑義，顯見本案申訴廠商及其他投標廠商均已知悉招標文件之規定及文義，本案並無招標文件文義不清或程序不當之情事。

- 五、招標文件修正部分：因本案係無保留決標方式，為避免同一情事再次發生，致影響招商程序及查緝毒品工作之運行，爰於招標文件訂定規格審查之程序，以因應實際需求。
- 六、不予發還履約保證金部分：依本案契約書第 11 條「保證金：(四)廠商所繳納之履約保證金及其孳息得部分或全部不予發還之情形：因可歸責於廠商之事由，致部分終止或解除契約者，依該部分所占契約金額比率計算之保證金；全部終止或解除契約者，全部保證金。」之規定，不予發還申訴廠商履約保證金 50 萬元。
- 七、刊登政府採購公報部分：依本法第 101 條「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。」之規定，通知申訴廠商將刊登政府採購公報。

判 斷 理 由

- 一、本法第 101 條第 1 項第 12 款規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：…十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。…」。
- 二、申訴廠商主張：

- (一) 招標機關於資格、規格審標、開標、決標之嚴重缺失：規格取代應書面資格審查項目招標機關以無實證之理論認定距離因素會衍生運送安全，以規格條款是否意含實驗室應設於「臺北市或新北市地區內」資格，是為雙方爭議重點。
- (二) 招標機關之資格、規格審查：申訴廠商依招標文件規定備妥相關文件參與投標，文件中含申訴廠商設立及證明文件以及通過衛福部認可之證書，於開標審查廠商資格程序時，申訴廠商已詳實無誤提供申訴廠商設置地點(履約處所)資料。實驗室設立地點為資格可書面審查之項目，招標機關擬標人員為閃避廠商設置地點限制於臺北市或新北市地區內之蜚短流長，卻另立事後以規格查驗，讓基層人員得能以未公告事項，逕行否決開標決議。
- (三) 實驗室設立地點，於審標階段，招標機關即可判定申訴廠商履約處所資格不符，剔除申訴廠商之投標資格，不應讓申訴廠商參與投標。若開標審查程序認定申訴廠商實驗室設立臺中市為資格不符，即不應開標及決標予申訴廠商。然於 103 年 12 月 9 日開標時，申訴廠商經招標機關之「形式審查」及「實質審查」後，並無資格不符之情事，且當場宣布由申訴廠商得標。廠商設置地點(履約處所)之資格審查，並非書面資料無法審查之項目，招標機關不應卸責，以未明列於招標規範之規格條款，於決標以強硬之人為主觀解釋查驗規格，聲稱履約處所即為實驗室設立地點，事後排

除得標廠商等語。

三、招標機關陳述：

- (一) 本採購案為最低價決標之標案，於 103 年 12 月 9 日依投標須知規定，辦理開標作業並以 1,484 萬 3,220 元決標予申訴廠商；另於 103 年 12 月 22 日與該廠商簽訂契約在案。
- (二) 履約處所認定部分：依據招標機關「104 年度採集尿液檢體委外檢驗」採購案規格表第 6 點規定「本案相關資格之審查，如不能於投標時以書面審查之項目，於決標 3 日內由廠商配合招標機關實地查驗，不符者契約不成立。」查本案於 103 年 12 月 9 日決標，經招標機關於 103 年 12 月 10 日實地至申訴廠商指定處所（新北市板橋區文化路 2 段 285 號 26 樓）查驗後，認該指定處所非契約所稱履約處所，僅為存放檢體之處所，違反上開規格表第 3 點第 7 款「尿液檢體係刑事案件司法偵審之重要證物，廠商之履約處所應符合行政院衛生福利部之認證及規範，存放檢體處所亦同，且履約處所之設置地點應於臺北市或新北市地區內。」之規定。
- (三) 再者，本案規格表第 3 點第 7 款之規定已說明存放檢體處應符合行政院衛生福利部之認證及規範，申訴廠商於 103 年 12 月 24 日始向衛生福利部申請核備「濫用藥物尿液檢驗」驗餘尿液檢體暫時儲存處所之分支機構辦事處，亦與前開規定不符本案相同之爭議，申訴廠商前於 102 年度採購案已提起行政爭訟，並經臺北高等行政法院於

102年10月31日102年度訴字第934號判決，招標機關就履約處所之規定合於法令規定，無不當限制競爭，且該判決亦認定履約處所即應包含檢驗及儲存處所無誤；同案申訴廠商提起上訴，最高行政法院於103年2月27日103年度判字第103號判決，原判決廢棄發回原審。其判決意旨係申訴廠商提起撤銷之訴，原處分有無回復原狀之可能應重新調查，且該案應屬確認之訴，並未撤銷原判決認定之事實及理由，且未涉及推翻實體之認定等語，資為抗辯。

四、本件招標機關固以申訴廠商有本法第101條第1項第12款「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者」之規定，通知申訴廠商將刊登政府採購公報，惟本件應先釐清者係：兩造間之契約究竟是否已成立生效？經查：

(一)依招標機關「104年度採集尿液檢體委外檢驗」採購案規格表第6點之規定：「本案相關資格之審查，如不能於投標時以書面審查之項目，於決標3日內由廠商配合本大隊實地查驗，不符者契約不成立」，有兩造分別提出之該規格表各1份在卷可按，而履約處所之審查乃無法以書面完成，需至現場進行實質審查之事項，亦據招標機關陳明在卷，足見系爭契約固於103年12月9日經招標機關書面審查後決標於申訴廠商而生效，但該決標仍附有「以書面審查之項目經實地查驗合格」作為停止條件。而系爭契約決標後之實地查驗，既經招標機關於103年12月10日派遣執行人員查驗後，發現申訴廠商指定之履約處所不符合契約規定，並於103年12月

31 日以○○○○○字第 1033435756 號函通知，則系爭契已因上開決標時之「不能於投標時以書面審查之項目，經招標機關實地查驗不符規定」之「停止條件不成就」，而「不成立」（嚴謹地說應為「不生效」）而不生任何契約之效力，自亦應無嗣後履約之可言。此觀在本案後招標機關在次年度之採購案即將此一條件列為採購之規格，不具備此一規格之投標即屬無效，有申訴廠商提出之「104 年度採集尿液檢體委外檢驗投標須知」1 份在卷可參，且為招標機關所不爭執，益可佐證「履約處所」為本件契約成立生效上視為重要所附加之「停止條件」甚明。

(二)雖招標機關以投標須知貳、一般條款第 15 條第 2 款「本採購案一經決標，契約即生效力，決標日即為契約生效日」，並同條第 4 款「得標廠商應於決標日之次日起…至本機關辦理簽約訂契約手續」規定，要求申訴廠商完成簽約手續，惟本須知規定之文義明顯與上開採購案規格表第 6 點之規定文義不一致，而本件是招標機關援用制式之「投標須知」條款，但另外基於本案需求而附加前揭「規格表」，亦據招標機關於預審會議中所自承，足見此項附加之「規格表」所示之特別條件，效力應優於原定型化規定之制式條款。招標機關既已因其特別要求之成就條件不成就而「契約不成立」在先，則招標機關理應逕行通知申訴廠商系爭契約不成立即可，而非要求其簽約後再進入履約與解約之程序甚明。乃招標機關竟又囿於制式「投標須知」條款所要求之「一經決標，契約即生效力」及「得標廠商應於決標日之次日起…辦理簽約訂契約手續」而要求辦理不具備契約真意之書面

簽約手續，不僅決標前後之行為自相矛盾，且嗣後招標機關上開於 103 年 12 月 31 日以○○○○○字第 1033435756 號函通知系爭採購案「解除契約」，亦因而相應地將原本應為之「契約不成立」通知，誤解為「契約解除」通知。

- (三) 抑有進者，本件如因前揭契約停止條件成就，且因決標而生效，則申訴廠商應履約之內容應為「尿液檢體之檢驗」，此觀系爭契約第 2 條之履約標的甚明，而招標機關依系爭契約第 12 條(一)至(八)對於申訴廠商履約之「審查」、「查驗」或「驗收」(此等用語先後出現於上開規定各款中)對象，則以系爭契約第 12 條(一)「機關依所屬各單位送驗檢體之各項實際檢驗件數、項目，查驗廠商應出具之相關資料」作為其標的，倘廠商履約有第 16 條(一)10. 規定之「審查、查驗或驗收不合格，且未於通知期限內依規定辦理者」，始有「機關得以書面通知廠商終止契約或解除契約之部分或全部」之可言，此由契約條文整體規定與前後脈絡解釋不難得出，惟本件自始未曾有過尿液檢驗之履約過程，為兩造於預審會議中所自承，已可證申訴廠商自始無履約與違約之可能；乃機關於前揭 103 年 12 月 31 日以○○○○○字第 1033435756 號函說明三中，竟反以非「履約內容」而係「契約成立條件」之前述存放檢體處所(履約處所)作為廠商履約有第 16 條(一)10. 規定之「審查、查驗或驗收不合格」之事由，而通知解除系爭契約，不僅將「契約(尚未)成立與生效」階段對於「履約處所」之「實地查驗」，誤解為「契約生效」對於「履約內容」之「審查、查驗或驗收」，更足以認定本件根本未曾進入契約

生效後之履約階段。準此以解，則申訴廠商主張之招標機關應以「契約不成立」解消系爭議約過程，而非以違約之方式解除系爭契約，應堪採信。

(四)綜上所述，本件兩造間之系爭契約根本未曾成立生效，自無違約與解約之可能。招標機關應以本採購案規格表第 6 點規定之契約不成立通知申訴廠商結案，前揭○○○○○字第 1033435756 號通知函所載之通知「解除契約」，應為「契約不成立」通知之誤，招標機關進而誤以申訴廠商有本法第 101 條第 1 項第 12 款「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者」之事由，繼以前揭函件將申訴廠商依本法第 101 條第 1 項第 1 款規定予以刊登政府採購公報，並以 103 年 12 月 31 日○○○○○字第 1033435756 號函復申訴廠商解除契約，故其於 104 年 1 月 23 日○○○○○字第 1043373683 號函所為之異議處理結果於法尚未有合，應予撤銷。其餘兩造陳述與主張，均無礙前述之判斷結果，爰不一一論述。

五、另關於申訴廠商與招標機關間履約保證金之爭議，申訴廠商應另為請求返還，非本件行政救濟程序所得審究；又申訴廠商其餘有關招標機關應與其履行合約或是否應停止本件招標之請求，亦均非屬本件申訴程序救濟與審查之範圍，自應不予受理，一併附予指明。

六、據上論結，本件申訴一部有理由，其餘部分不受理，爰依本法第 82 條第 1 項前段規定，判斷如主文。

新北市政府採購申訴審議委員會 主任委員 陳仲賢
委員 吳從周
委員 李永裕

委	員	李得璋
委	員	李師榮
委	員	李滄涵
委	員	孟繁宏
委	員	張樹萱
委	員	陳金泉
委	員	黃淑琳
委	員	廖宗盛
委	員	蔡榮根
委	員	黃怡騰

本審議判斷視同訴願決定，申訴廠商不服者得於本審議判斷書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院（臺北市士林區文林路 725 號）提起訴訟。

中 華 民 國 1 0 4 年 6 月 8 日